

# NUEVAS IDEAS PARA CHILE

N°4

29.04.2019



## LINEAMIENTOS PARA UN BUEN SISTEMA TRIBUTARIO EN CHILE

Jorge Rodríguez Cabello  
Rodrigo Valdés Pulido



# LINEAMIENTOS PARA UN BUEN SISTEMA TRIBUTARIO EN CHILE

Jorge Rodríguez C.<sup>1</sup>  
Rodrigo Valdés P.<sup>2</sup>

## Introducción

En los años recientes, la discusión tributaria ha tenido un rol preponderante en la agenda económica del país. En 2014 se aprobó la Ley N°20.780, que incluyó cambios estructurales al sistema. En 2016 se aprobó la ley N°20.899, que buscó simplificar y precisar la reforma anterior de manera de garantizar que se pudiera implementar en plenitud. Y en 2018, el Gobierno ingresó al Congreso el llamado “Proyecto de ley que moderniza la legislación tributaria”, el que propone revertir algunos de los cambios previos y que, después de nueve meses, aún no completa siquiera su primer trámite legislativo.

Todos estos cambios no son gratuitos. Generan incertezas que afectan la toma de decisiones del sector privado en materias tan importantes como la inversión y, además, desvían la atención del sistema político requerida para otras reformas.

Estas idas y vueltas normativas reflejan la falta de un consenso mínimo respecto de los principios que debieran orientar un buen sistema tributario en nuestro país. Sin la construcción de un punto de llegada común, es esperable que mayorías políticas de corto plazo cambien el sistema en direcciones opuestas.

Así, más allá que a propósito de la coyuntura se establezca una negociación sobre el contenido específico del proyecto tributario del Gobierno que permita su eventual aprobación, es importante intentar consensuar los principios fundamentales que debiera cumplir el sistema tributario chileno. En simple, ¿qué atributos debiera tener nuestro sistema tributario en, digamos, 10 ó 20 años más?

Cabe señalar que en este debate es conveniente ser flexible en los instrumentos específicos para lograr los objetivos principales. Si logramos

*Sin la construcción de un punto de llegada común, es esperable que mayorías políticas de corto plazo cambien el sistema en direcciones opuestas.*

<sup>1</sup> Jorge Rodríguez Cabello es Ingeniero Comercial y Máster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y Máster en Administración Pública de la Universidad de Harvard.

<sup>2</sup> Rodrigo Valdés Pulido es Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y doctor en Economía en el MIT. Fue Ministro de Hacienda entre mayo de 2015 y agosto de 2017.

consenso en los principios, debiéramos lograr que los cambios estructurales en el sistema tributario sean infrecuentes en las próximas décadas. De lo contrario, es probable que continuemos por varios años con una discusión tributaria abierta.

### **Elementos orientadores**

La definición tipo libro de texto indica que un buen sistema tributario debe recaudar en la forma más eficiente y justa posible. ¿Qué significa esto?

Por eficiente, se entiende que el sistema provoque mínimas distorsiones en las decisiones económicas y que el costo asociado a cumplir con las reglas, así como vigilarlas, sea bajo. Las distorsiones involucran afectar negativamente decisiones de inversión, de esfuerzo en el trabajo, y otras que toman los ciudadanos y empresas. Lamentablemente, no existen impuestos que no distorsionen (excepto aquellos que se imponen precisamente para corregir una ineficiencia), por lo cual en la práctica se debe buscar una combinación de impuestos que minimicen las distorsiones que generan.

Por justo, se entiende, primero, que el sistema imponga proporcionalmente una mayor carga tributaria a los que tienen mayores ingresos (“equidad vertical”). Y segundo, que el tratamiento tributario de rentas similares sea el mismo (“equidad horizontal”). Para que un sistema sea justo debe además castigar la evasión y minimizar la elusión (entendida como la planificación tributaria agresiva que va en contra del espíritu de la ley), ya que ambas provocan violaciones a los principios de equidad.

Lamentablemente, en la práctica hay dilemas entre eficiencia y justicia tributaria. Un sistema más justo habitualmente distorsiona más, y al revés, uno más eficiente es más injusto. Incluso más, una vez que se reconoce que hay tensiones entre equidad y eficiencia, también hay tensiones entre equidad vertical y horizontal.

Por último, el nivel de recaudación debe ser coherente con el nivel de gasto público que decida la sociedad. En este ámbito no existe una solución única o dominante, pues depende de las preferencias políticas y éticas sobre bienes públicos, redistribución y el costo de las distorsiones que provocan los impuestos. Pero lo que sí se debe enfatizar, como principio de responsabilidad fiscal, es que no se deben comprometer gastos permanentes sin su correspondiente fuente de financiamiento también permanente.



*Por justo, se entiende, primero, que el sistema imponga proporcionalmente una mayor carga tributaria a los que tienen mayores ingresos...*

## Principios

A continuación hacemos un esfuerzo en traducir estos elementos orientadores, y los inescapables dilemas entre ellos, en cuatro principios de aplicación práctica que puedan iluminar la discusión tributaria.

**a. Aumentar gradualmente la recaudación fiscal permanente, como % del PIB, para fortalecer la capacidad del Estado de prestar servicios a los ciudadanos.**

Cuando se realizó la reforma tributaria del año 2014, hubo un consenso bastante amplio en que el país debía aumentar su carga tributaria para poder tener un Estado coherente con avanzar hacia el desarrollo. Ello, por cuanto el Estado debe responsablemente contar con recursos permanentes para financiar servicios públicos muy relevantes para la ciudadanía, como lo son la salud, las pensiones, la seguridad y la educación, entre otros. En todas estas materias hay demandas crecientes de la ciudadanía que el Estado debe poder satisfacer, y para ello requiere contar con el financiamiento estable que le genera el sistema tributario. Una disminución de la recaudación fiscal erosionaría esta capacidad, lo que inevitablemente implicaría a la larga tener que recortar el gasto público.

¿Qué tamaño del Estado es adecuado? La evidencia muestra que los países de mayor ingreso por persona tienen cargas tributarias más altas. La causalidad más aceptada es que ciudadanos más ricos demandan más bienes públicos, que requieren financiamiento. Esto, sin embargo, no es suficiente para establecer el nivel de carga tributaria adecuado.

Una alternativa útil es ver la experiencia de países que pueden ser modelo para Chile. Australia, Nueva Zelanda y Canadá son tres casos interesantes, con Estados eficientes y cargas tributarias que hoy no son particularmente altas. Todos ellos, cuando tenían el ingreso por persona de Chile hace 5 ó 10 años atrás (a PPP), tenían un ingreso del gobierno (como porcentaje del PIB) similar o marginalmente mayor que el nuestro. Más importante, los tres países lograron implementar un alza significativa de su recaudación, de entre 8 y 10 puntos del PIB en un par de décadas. Y, sin desmedro de ello, continuaron creciendo de manera importante.

Algunos sostienen que crecer sería suficiente para allegar más recursos al fisco. Sin desmerecer en absoluto la importancia del crecimiento, este argumento olvida que (i) el costo de producir bienes públicos también aumenta con el crecimiento (básicamente con los salarios), y (ii) la demanda por bienes públicos aumenta más de uno a uno con el ingreso. Por tanto, el crecimiento económico es necesario pero no suficiente.

**b. Incrementar la progresividad del sistema tributario.**

Otro elemento fundamental de la reforma tributaria del año 2014, sobre el cual también hubo consenso, fue generar una mayor progresividad del sistema, esto es, que un mayor peso de la carga tributaria cayese sobre los contribuyentes de mayores ingresos. Los diagnósticos en ese momento mostraban que en Chile había no solo una recaudación relativamente baja como porcentaje del PIB dado su nivel de desarrollo, sino que además ésta tenía un peso particularmente alto de los impuestos indirectos (en especial del IVA) versus el peso de los impuestos directos a la renta. Esto dejaba al sistema chileno como muy poco progresivo en comparación con la mayoría de los sistemas tributarios de los países de la OCDE.

De hecho, de acuerdo a los cálculos de la OCDE, el sistema de impuestos y transferencias de nuestro país tiene un efecto marginal en la distribución del ingreso, lo que contrasta con prácticamente todos los países de dicha organización. Específicamente, los impuestos y las transferencias mejoran el coeficiente de Gini en Chile en sólo 0,04 (desde 0,49 a 0,45), mientras que en un país promedio de la OCDE lo mejora en torno a 0,15. El caso de Irlanda es ilustrativo. Su sistema tributario y de transferencias mejora su Gini en 0,25, el mayor efecto de la OCDE. Esto sucede junto a una tasa de impuesto corporativo que es particularmente baja, lo que debería hacer reflexionar respecto de la estrategia de instrumentos usada en Chile.

En materia de progresividad, hay tres elementos a considerar en el futuro: (i) Un impuesto al ingreso a las personas más generalizado que el actual, ya que, mal que mal, la distribución del ingreso no depende sólo de unos pocos. En comparación a otros países, nuestro nivel de ingreso exento es anormalmente alto y las tasas de impuestos marginales aumentan en niveles de ingreso relativamente altos; (ii) IVA a los servicios, que representan un porcentaje alto y creciente del consumo. Si bien las excepciones al IVA de bienes es mínima, lo cual es eficiente, tenemos una gran brecha respecto de otros países en la tributación de servicios. Considerando que su consumo aumenta fuertemente con el ingreso, es un claro caso de un impuesto progresivo. Contra estos elementos se puede considerar una eventual pequeña rebaja del IVA a bienes; y (iii) Cobrar, de alguna manera, impuestos a las rentas del capital que se han distribuido desde la empresa que las genera pero que se ahorran y no llegan al Impuesto Global Complementario.



*...los impuestos y las transferencias mejoran el coeficiente de Gini en Chile en sólo 0,04 (desde 0,49 a 0,45), mientras que en un país promedio de la OCDE lo mejora en torno a 0,15.*

**c. Impactar positivamente en el crecimiento económico.**

El crecimiento económico es un factor central y condición necesaria para el desarrollo del país, y que además aumenta la recaudación fiscal. Por lo tanto, es imprescindible contar con un sistema tributario que facilite el emprendimiento y que minimice distorsiones. En particular, la reforma de 2014 ha sido criticada por haber descuidado este principio.

Al analizar qué impuestos son abultados respecto de estándares internacionales y que han avanzado en contrario a las tendencias globales recientes, se verifica que el impuesto corporativo en Chile, de 27%, parece alto. Esto hace necesario buscar maneras de disminuir el impuesto a las utilidades de las empresas y así facilitar la inversión. Al mismo tiempo, como hemos enfatizado, hay que cuidar la recaudación. ¿Qué hacer entonces? Hay varias alternativas de compensación que además permiten disminuir distorsiones. En efecto, hay regímenes especiales y exenciones que no se justifican, y que debieran desmantelarse. También es necesario, como se mencionó antes, lograr que las rentas del capital tributen efectivamente una vez que han sido distribuidas, es decir, que tributen más que el impuesto corporativo para el caso de las personas de altos ingresos.

**d. Fortalecer la institucionalidad tributaria para perseguir la evasión y elusión.**

Tanto la evasión como la elusión no solo disminuyen la recaudación fiscal, sino que además son fuentes de inequidad tributaria. En el caso de la elusión, ello se acentúa debido a que la planificación tributaria agresiva es usualmente realizada por agentes de altas rentas.

En Chile la evasión tributaria aun tiene importantes espacios para ser disminuida y así alcanzar estándares de la OCDE. Aunque en principio nadie está explícitamente en contra de combatir la evasión, en el caso de la elusión hay espacios que se consideran lícitos y hay una fina línea entre evitar un impuesto e ir contra el espíritu de la ley. En este sentido, un hito muy importante de la reforma de 2014 fue la aprobación de la llamada “norma general anti elusión”, que entrega facultades al Servicio de Impuestos Internos para perseguirla.

Es necesario seguir avanzando hacia disminuir estos espacios, buscando maneras de mejorar la predictibilidad y precisión de las definiciones. Esto, evidentemente, sin retrocesos en la capacidad fiscalizadora. Para ello se requiere revisar normas que complejizan el sistema tributario dificultando su fiscalización, y fortalecer la capacidad de las instituciones fiscalizadoras, como el Servicios de Impuestos Internos y el Servicio Nacional de Aduanas, lo que probablemente requiera mejoras tecnológicas.

### **Concluyendo**

La discusión tributaria se ha tomado un espacio excesivo de la discusión pública de los últimos años, por lo que urge consensuar principios generales para generar un buen sistema que sea estable en el tiempo. El peor de los mundos es seguir cambiando el sistema según cambien las mayorías políticas.

En esta nota hemos delineado algunos de estos principios que esperamos sean compartidos por muchos. Son principios que intentan respetar lo que se sabe desde la economía y tomar comparaciones con países exitosos (que no son exagerados en esta dimensión). Consensuando principios, se debe ser flexible en los instrumentos, pero al mismo tiempo entendiendo bien las bondades y las limitaciones que tiene cada uno.

La coyuntura actual parece propicia para (re)construir estos consensos. La discusión tributaria está abierta, por lo que hay que redoblar esfuerzos para conducirla y así no provoque costos innecesarios.